

136 AÑOS DESPUES DE LA SANCION DE LA CONSTITUCION

# ABIERTO POR REFORMAS

El 1º de mayo de 1853 fue sancionada la Constitución nacional. Su historia es la historia del país, con proyectos frustrados y algunas modificaciones a mitad de camino. La mayoría de los dirigentes políticos no dudan hoy de la necesidad de la reforma, pero lo cierto es que los vaivenes de la coyuntura, los intentos hegemónicos y, a veces, las internas partidarias impidieron plasmar un acuerdo de fondo. **Página/12** dedica al tema este suplemento, que incluye reportajes a Italo Luder y Ricardo Gil Lavedra. Dos visiones para otro de los debates postergados.

Jorge Sáenz

Raúl Alfonsín y un proyecto postergado: le dijo adiós, pero afirmó que insistirá desde el llano.

## ALFONSIN SE DESPIDIO DEL PROYECTO

# La reforma tiene cara de interna

En su último discurso ante el Parlamento, Raúl Alfonsín se despidió de uno de los proyectos que más lo sedujo y que esperaba ver concretado siendo presidente. "La reforma de la Constitución forma parte de una deuda con la sociedad que no queríamos contraer, pero que la realidad nos impuso", afirmó, aunque algunos de los funcionarios que lo conocen quieren creer que todavía guarda una última esperanza para lo que resta de su mandato.

Los trascendidos sobre la existencia de contactos entre peronistas y radicales —entre alfonsinistas y renovadores— habían vuelto a circular hace pocas semanas, pero en los últimos días la respuesta de la primera línea radical fue única y obvia: "Hasta después del 14 de mayo, nada. Luego, se verá", dicen.

Por su parte, el candidato a presidente por el peronismo, Carlos Menem, ha dicho reiteradamente que en caso de ganar las elecciones impulsará la reforma, aunque ya ha disparado sobre uno de los ejes centrales del proyecto que alguna vez analizó el peronismo. Afirmó que no habrá ministro coordinador y, por lo tanto, mucho menos primer ministro, como soñaban los radicales.

Algunos operadores cercanos a Menem consideran que esa advertencia es en realidad un gesto destinado a tranquilizar los ánimos internos, porque —explican— si por el cargo de ministro de Economía hay tantos empujones, es fácil imaginar que los codazos se multiplicarían para pelear el lugar del ministro coordinador.

En el radicalismo, hace rato que el candidato Eduardo Angeloz afirmó abiertamente que "el capítulo de la reforma está cerrado" y dicen quienes lo quieren mal, que tampoco lo abriría en caso de ganar las elecciones por temor a ver reducido su poder. Alfonsín dijo que insistirá con el tema de llano, pero no todos los hombres más cercanos se animan a afirmar que así será triunfe quien triunfe en los comicios.

Pero más allá de la suerte del pro-



Cuando la iniciativa comenzó a seducir también a los principales dirigentes del peronismo, empezando por el propio Antonio Cafiero —aun antes de la interna en que fue derrotado por Menem—, los asesores del gobernador bonaerense explicaban el apoyo a la iniciativa argumentando sobre el desgaste del sistema presidencialista y la "fatiga del poder". En síntesis, decían que "no hay liderazgo en este país en crisis que resista la prueba de seis años de Gobierno".

Los principales dirigentes del radicalismo señalaban que la necesidad del consenso es vital para la Argentina y, aunque no públicamente, razonaban de este modo: "En este país es necesario establecer primero acuerdos políticos y, recién luego, conversar con los distintos sectores sociales, porque si no, en lugar de concertar, se termina librado a las presiones de cada corporación".

El sueño de los partidarios de la reforma era lograr en algún momento un acuerdo que, además, dejara fuera de la contienda política un mínimo de temas que hacen al reaseguro del sistema democrático. En esa visión, sería la mejor forma de coronar el proceso de transición.

Sin poder librarse de la dinámica que imponen las internas, cerca del candidato peronista y del radical comenzaron a verse los fantasmas de las conjuras. Ni Angeloz es el candidato de todos los radicales ni Menem es el de todos los peronistas. Y entonces, mejor esperar a los comicios para ver si después las aguas no bajan turbias y es posible sentarse frente a la mesa de las negociaciones sabiendo qué cartas tiene cada uno.

Pero al margen de la coyuntura, la sola posibilidad de hablar de la reforma produjo por lo menos en algunos dirigentes de los partidos mayoritarios reflexiones sobre las debilidades del sistema democrático, entre otras cosas a partir de un dato evidente: un modelo presidencialista duro, que no registró el cambio que generó en la práctica establecer el sistema de elección proporcional, lo cual hace muy difícil el control total del Parlamento.

Finalmente, lo cual no es poco, quedó en claro que la reforma necesita —para ser saludable— de proyectos que no sean hegemónicos, porque de lo contrario su suerte es conocida.

HABRA QUE HACER EL DEBATE

# Italo Luder a la espera de mejor oportunidad

**El constitucionalista del peronismo dice que éste no es momento para confrontar y prefiere aguardar al próximo gobierno para tratar el tema.**

Gustavo Saiegh

Puntilloso en cada una de sus explicaciones, Italo Luder expresa hoy los mismos reparos a la reforma de la Constitución que hizo públicos cuando las negociaciones entre el radicalismo y el peronismo parecían estar en el mejor momento. "Es inoportuno abrir ese debate", repite en la actualidad.

*—Usted dice que éste no es el momento. Algo similar dijo el año pasado cuando se conversaba el tema y afirmó incluso que no hubiera sido oportuno impulsar la reforma en el último gobierno justicialista. ¿Cuál sería el momento para hacerlo?*

—En primer lugar, yo entiendo que nuestra constitución histórica debe ser adecuada a las necesidades funcionales del Estado moderno. Pero antes de abocarnos a su modificación, que supone una confrontación con respecto al contenido ideológico del nuevo texto, hay que formular un juicio de oportunidad, es decir, hay que analizar el orden de prioridades del país y decidir si es una de las urgencias que tiene o si debe esperarse otro momento. Yo no señalo fechas. Si me preguntan si este año debe modificarse, debo contestar que no, porque estamos viviendo una crisis global con una situación económica fuera de control y el país no va a entender una nueva confrontación entre los distintos sectores. Lo que reclama la Argentina es una coincidencia sobre los problemas más graves que tiene para poder revertir la crisis.

*—¿Cree que el próximo gobierno estará en condiciones de impulsar el tema?*

—Creo que durante el futuro gobierno constitucional podrá tratarse el tema, pero habrá que analizar las condiciones en que el nuevo gobierno asumirá, para recién entonces formular ese juicio de oportunidad.

*—Al margen de la oportunidad, ¿usted es partidario de una reforma que sólo afecte la parte instrumental o que, por el contrario, avance también sobre los aspectos dogmáticos?*

—Entiendo que también deben analizarse los aspectos dogmáticos. La Constitución de 1853 responde a las ideas de la primera mitad del siglo XIX. Por lo tanto, si tenemos que afrontar la reforma, debe analizarse la posibilidad de sancionar un texto actualizado con respecto al nuevo pensamiento político.

*—Desde el radicalismo se planteó que la reforma debía nacer del consenso y, para apoyar esa idea, se sostuvo que la mayor debilidad de las experiencias anteriores, las de 1949 y 1957, fue que nacieron con apoyo de un solo sector. ¿Usted comparte esa idea?*

—Todos saben que la reforma de 1957 se sancionó estando proscripto el justicialismo y esa ilegitimidad fue tan evidente que los propios convencionales no cumplieron su cometido y levantaron las sesiones introduciendo simplemente un nuevo artículo, el 14 bis, que es una síntesis de los derechos sociales que había recogido en su momento la Constitución de 1949.

*—¿Y la de 1949?*

—En cuanto a esta Constitución, el retiro de la oposición de las sesiones, aunque no complicó desde el punto de vista jurídico el funcionamiento del cuerpo, porque siguió sesionando con el quórum reglamentario, no cabe duda que desde el punto de vista político la marcó como una constitución de un partido, y eso tampoco ayudó al consenso que debe recoger la Carta Magna.

*—¿Pero cree que es posible lograr un acuerdo que alcance a todos los sectores? Usted mismo decía que habrá que confrontar ideológicamente.*

—Yo entiendo que no se trata de obtener coincidencias totales por parte de todos los sectores políticos y sociales en una democracia pluralista, sino de que participen todos del proceso de la reforma y se sientan de alguna manera interpretados en ese proceso de modificación del texto constitucional, que es nuestro más alto orden normativo.

*—En las negociaciones entre radicales y peronistas se habló de la posibilidad de modificar aspectos centrales del actual sistema. La UCR habló de primer ministro y el peronismo consideró la idea de un ministro coordinador. ¿A usted lo atrae la posibilidad de que se atenúe el sistema presidencialista?*

—Creo que pueden estudiarse algunas mayores facultades del Congreso. En eso estoy de acuerdo. El Congreso tiene cinco meses de sesiones ordinarias y luego no puede funcionar si no es por decisión del Poder Ejecutivo, ya sea prorrogando las ordinarias o llamando a extraordinarias. Además, deben estudiarse modificaciones que hagan más ágil el funcionamiento del Parlamento, para poder responder a su abrumadora labor, porque el actual procedimiento es anacrónico. El sistema presidencialista está vinculado a un determinado momento histórico y también debe adecuarse a la actual situación. Por ejemplo, debe establecerse que el número de ministerios sea determinado por el Congreso, a través de leyes, porque realmente no es necesaria de ninguna manera una limitación como la que impone la Constitución vigente.

*—Pero esas medidas no introducen modificaciones de fondo al sistema presidencialista.*

—Sin duda puede estudiarse la posibilidad de que sean delegadas algunas funciones que ejerce el Presidente y que podrían ser tomadas por otros funcionarios. Este es un tema más complicado.

*—El radicalismo, como usted sabe, plantea la necesidad de establecer un sistema que cuente con un primer ministro y transforme al Parlamento en el ámbito para las negociaciones y el consenso. ¿Esta posibilidad entra en su concepción de una reforma?*

—No, no me parece posible. Es necesario analizar las pautas culturales y políticas en que funciona el mecanismo de primer ministro o gobierno parlamentario. Esto es algo, lo digo con convencimiento, que no se puede improvisar. No se puede generar de la noche a la mañana.

*—¿Cuáles son esas pautas políticas y culturales?*

—Por de pronto, hay que partir del hecho de que haría falta una administración profesional y permanente, que es en definitiva la que sigue ejerciendo sus funciones cualquiera sea el gabinete que esté gobernando. Pero en nuestro país, cada partido que llega al gobierno incorpora sus colaboradores en los cargos administrativos y, obviamente, un sistema de gabinete no podría funcionar con una renovación que se dé frecuentemente. Los países en que se ha puesto en práctica este sistema vienen de una tradición política distinta, como es la monarquía, y por lo tanto están separados los papeles de los funcionarios: hay jefe de Estado y jefe de gobierno, es decir, presidente y primer ministro. En cambio, nuestras tradiciones políticas e institucionales asignan a una única persona esas dos funciones.

## GIL LAVEDRA

# "La reforma es un camino inexorable"

Alejandro Kacero



Gil Lavedra cree que la democracia corre peligro si no genera un sistema para el consenso.

Ricardo Gil Lavedra está seguro —y lo repite cada vez que puede— de que la reforma de la Constitución es inexorable, pero como conoce al presidente Raúl Alfonsín y participó de casi todas las conversaciones tendientes a tejer un acuerdo con el peronismo, sabe que éste no es el momento para sentarse nuevamente alrededor de la mesa de negociaciones. Ahora hay que esperar los números del 14 de mayo.

"La campaña electoral no parece el marco más propicio para volver a dialogar sobre este tema", dice el secretario del Interior, para quien la salud del sistema democrático depende en buena medida de la reforma.

*—Usted habla de la campaña, pero da la impresión de que al radicalismo se le fueron diluyendo las ganas de modificar la Constitución en la medida que fue haciendo agua un proyecto de hegemonía política.*

—Nosotros no renunciamos a la idea. El radicalismo buscó el cambio para la reforma a través de un acuerdo muy amplio con todas las fuerzas políticas. Llamó a conversar a todos los partidos y se avanzó hasta culminar en reuniones entre Menem, Angeloz, Cafiero y Alfonsín; también hubo conversaciones entre el Presidente y Alsogaray. Se lograron algunos acuerdos muy importantes, que luego no se plasmaron por razones coyunturales. Pero los acuerdos están.

*—¿Y van a intentar desempolvarlos?*

—No se trata de desempolvarlos. Estas cosas surgen naturalmente, no por presiones o simplemente porque uno solo quiera. Yo creo que la propia realidad política está marcando la necesidad.

*—Sin embargo, el Gobierno cerró las puertas de las conversaciones.*

—El Gobierno habló hasta octubre pasado. En ese momento, hubo reticencias de las otras fuerzas políticas, que al parecer no querían seguir avanzando. Y el Gobierno dijo suficiente, hasta después de las elecciones no hablemos más. Creo, y lo digo una y otra vez, que la reforma es inexorable. No sé cuál será el momento en que se haga, si antes de que termine esta gestión de Gobierno o con el próximo, pero es necesario hacerla.

*—¿De dónde nace su seguridad de que tarde o temprano llegará el momento?*

—Es que hay una clara conciencia de parte del pueblo y de las fuerzas políticas de que la única alternativa viable de la Argentina pasa por establecer un sistema político de gran consenso, un sistema que descentralice el poder, que permita a todas las fuerzas políticas ponerse de acuerdo en programas básicos. Ya aparece en el lenguaje político esta idea, aunque en forma más rudimentaria. Cuando Cafiero habla de gobierno de coalición, cuando Menem habla de gobierno de unidad nacional y cuando Angeloz dice que debemos hacer el país entre todos, están apuntando a un modelo de esas características, al que hay que darle un marco institucional para poder plasmarlo. Sin reforma, eso no es posible.

*—Ustedes hablan de primer ministro, pero esa idea no parece tener consenso en las otras fuerzas políticas como para lograr un acuerdo.*

—Para nosotros esto es clave.

*—¿Por qué?*

—Porque va a permitir desconcentrar la absurda rigidez de nuestro actual sistema político. Va a permitir pasar de un sistema de confrontación a un sistema de consenso, a través del Parlamento.

*—¿Y, en el proyecto del radicalismo, el Presidente qué papel tendría, sería una figura casi decorativa?*

—No, no. Nosotros pensamos en un sistema con un fuerte componente presidencial. La idea es ir hacia un semipresidencialismo. ¿Cuál es el modelo? Podría ser en la línea del sistema portugués o francés, pero no hay que seguir modelos estrictos. Podemos diseñar algo que sea razonable y adecuado a la Argentina. Insisto, no pensamos de ninguna manera en eliminar de hecho el papel del Presidente. Al contrario, se trata de descargar al Presidente de tantas misiones que, en la práctica, lo debilitan.

*—¿No cree que la posibilidad de un acuerdo con el peronismo también estuvo trabada por los vaivenes de las internas de los dos partidos?*

—Puede ser. Estos son temas que requieren su temperatura política, su tiempo adecuado. De todas maneras, se ha progresado mucho en el tema. Quizás a veces se habló en el momento en que no era adecuado, tal vez después de las elecciones pueda volver a charlarse.

***—¿Le queda la esperanza de que sea tratado antes que concluya la gestión de Alfonsín?***

**—No podría dar una respuesta tajante, pero advierto que hay conciencias sobre este tema y, vuelvo a decirlo, esto se nota de alguna manera en el discurso político. Y también advierto que la alternativa para la Argentina es buscar un sistema que permita la unión nacional, es decir, que permita a los partidos ponerse de acuerdo sobre un conjunto de temas que son vitales. Y ese sistema tiene que ser el que haga posible a través de las instituciones vivir en un clima de consenso y no de confrontación.**

## PROPUESTA DE ESTEVEZ BOERO

# *No cura, pero sirve*

Ni receta para curar todos los males de la Nación, ni tema de segunda: el candidato a presidente por la Unidad Socialista, Guillermo Estévez Boero, sigue creyendo que es necesario modificar la Constitución Nacional y, por esa razón, hizo un alto en la campaña electoral para presentar en público el proyecto de reforma elaborado por un equipo de abogados de su partido.

"La reforma de la Constitución —dijo Estévez Boero, resumiendo el espíritu de su propuesta— no mejorará los salarios, no congelará el dólar, no bajará las tasas de interés ni hará venir los capitales al país, pero creará nuevos canales de participación y modificará las instituciones para afianzar la democracia."

El legislador y candidato socialista, que integró el Consejo para la Consolidación de la Democracia y participó activamente en los estudios sobre la reforma, sostuvo que "es indispensable producir una descentralización y desconcentración del poder" para hacerlo "menos vulnerable" a las presiones.

Agregó que esa descentralización se vería facilitada "con el establecimiento de un régimen parlamentario mixto o semipresidencialista, que establezca un coejercicio armónico de las facultades de gobierno entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo".

Estévez Boero destacó que la propuesta del Partido Socialista Popular contempla establecer un mecanismo de "consulta popular no vinculante, que recabe la opinión del pueblo sobre la necesidad y alcances de la reforma y que el futuro texto constitucional institucionalice el referéndum, tanto para convalidar la declaración de necesidad de la reforma hecha por el Congreso como para ratificar las reformas aprobadas por la Asamblea Constituyente".

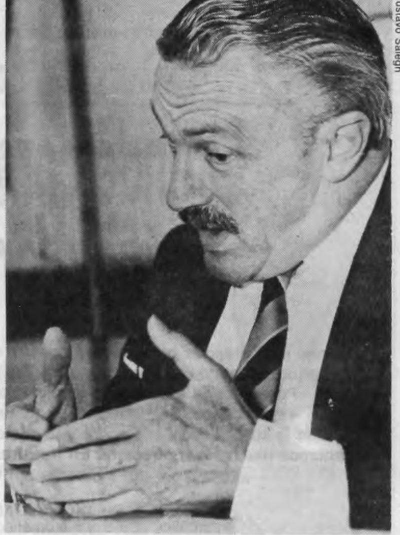
En cuanto a los derechos humanos, el candidato de la US afirmó que la reforma "deberá definir que la Nación Argentina se constituye en un estado social y democrático de derecho".

Agregó que, además, la reforma debe establecer la defensa efectiva del sistema democrático, señalando la ilegitimidad de todo "gobierno usurpador" y consagrando el derecho de desobediencia y resistencia de la sociedad a las autoridades de facto, así como claras sanciones administrativas, civiles y penales para los autores y colaboradores de los golpes de Estado.

El proyecto presentado por Estévez Boero, que también contempla medidas para la efectiva defensa de los recursos naturales y el medio ambiente, incorpora el derecho de la sociedad a planificar democráticamente la economía, a través de "instituciones estatales participativas", para jerarquizar el trabajo y la producción por encima de la especulación. La iniciativa contempla garantizar la propiedad privada, pero señala que "deberá ser ejercida en función social".

El diputado socialista planteó que está a favor de mantener el sistema bicameral, pero señaló que la iniciativa del PSP introduce algunas modificaciones. En ese sentido, explicó que se consagra la "función federal" del Senado por medio del carácter vinculante de sus mandatos y la consiguiente facultad de revocación por parte de las legislaturas provinciales. Además, propone elevar de dos a tres el número de senadores por cada distrito, para permitir que estén representadas las minorías. Estévez Boero se comprometió a impulsar este proyecto en la Cámara de Diputados, convencido de la necesidad de reabrir el debate sobre el tema.

Gustavo Saiegh



Estévez Boero apuesta a la reforma y al modelo semipresidencialista.

# Alienación del poder

"La evolución constitucional en este último siglo indica que la participación ciudadana no debe limitarse únicamente al voto en elecciones generales cada dos o cuatro años", afirma el dictamen preliminar sobre reforma de la Constitución que elaboró en 1986 el Consejo para la Consolidación de la Democracia.

Este punto es sin dudas fruto de una reflexión que refleja la preocupación existente en algunos sectores por el lado flaco del actual sistema: "La participación limitada produce, por ejemplo, la llamada alienación del poder, es decir, el hecho de considerar al Gobierno como algo ajeno, muchas veces hostil, de manera tal que se diluye enormemente la relación entre las decisiones colectivas y la voluntad de los afectados".

Sin tomar partido por ninguna de las opciones, el trabajo señala que las tres formas semidirectas de democracia más utilizadas son la iniciativa popular, el plebiscito y el referéndum. Como recomendaciones, plantea que no debe restringirse la elección a la figura política que plantea el tema sobre el cual hay que pronunciarse y que es necesario dar lugar a una amplia actividad de los partidos antes de la votación.